



O PREGÃO ELETRÔNICO COMO INSTRUMENTO DE CONTROLE DE OPORTUNISMOS NO PROCESSO LICITATÓRIO PÚBLICO

THE ELECTRONIC TRADING SESSION AS AN INSTRUMENT TO CONTROL OPPORTUNISM IN THE PUBLIC BIDDING PROCESS

Mauricio Massao Oura

Doutorando em Administração pela Universidade Nove de Julho – UNINOVE

Chefe da Divisão de Importação da Universidade Federal do ABC – UFABC

E-mail: makare2004@yahoo.com.br (Brasil)

Carlos Mamori Kono

Mestrando em Administração na Universidade Nove de Julho – UNINOVE

Diretor da Sistec- Sistemas e Tecnologia em Informática, empresa de desenvolvimento de sistemas e consultoria em TI

E-mail: carloskono@sistec.net.br (Brasil)

Leonel Cezar Rodrigues

Doutor em Administração pela Vanderbilt University, TN (USA)

Coordenador do Programa de Doutorado Interinstitucional em Administração da Universidade Nove de Julho – DINTER/UNINOVE

E-mail: leonel@uninove.br (Brasil)

Edson Luiz Riccio

Doutor em Administração pela Universidade de São Paulo – USP

Livre-Docente em Sistemas de Informação pela Faculdade de Administração, Contabilidade e Economia da Universidade de São Paulo – FEA/USP

E-mail: tecsi@usp.br (Brasil)

O PREGÃO ELETRÔNICO COMO INSTRUMENTO DE CONTROLE DE OPORTUNISMOS NO PROCESSO LICITATÓRIO PÚBLICO

RESUMO

Este trabalho tem como objetivo analisar a operação de pregão eletrônico (PE) no sistema Comprasnet, da União, que busca instrumentalizar o governo para lidar com o oportunismo dos licitantes, permitindo ao primeiro, contratar bens e serviços a preços mais compatíveis com os praticados no mercado. O desenho da pesquisa envolve o estudo de caso, em nível descritivo, dos processos de PE no sistema Comprasnet, do Governo Federal, tendo como campo de pesquisa uma área demandante e cinco pregoeiros como sujeitos sociais da pesquisa. Os principais resultados indicam que houve aumento na eficiência e transparência nos processos a partir do uso do sistema de pregão eletrônico. Em conclusão, esse sistema tem servido, principalmente, para automatizar o controle do cumprimento à legislação no processo licitatório, mas parece não ter sido efetivo no combate ao oportunismo dos licitantes.

Palavras-chave: Inteligência Competitiva; Licitações; Pregão Eletrônico; Sistema de Compras eletrônico; Tecnologia da Informação.

THE ELECTRONIC TRADING SESSION AS AN INSTRUMENT TO CONTROL OPPORTUNISM IN THE PUBLIC BIDDING PROCESS

ABSTRACT

This work aims to analyze the Electronic Bidding (EB) process as part of the Comprasnet System of the Central Government. In the attempt to prevent opportunism from bidders, the government uses the EB system to keep contracting goods and services at more compatible prices. This analysis is comprised of a descriptive case study of the EB process under the Comprasnet System. The subjects include a Government buying area and five auctioneers. The main results indicate that the use of the EB process in the Government buying system shows effectiveness and transparency improvements in the bidding process. The process also provides technological benefits to control bidding compliance with Federal Regulations. In conclusion, this system bolsters, mainly, the automation of compliance to regulations in the bidding process, but it does not seem to provide significant changes in effectiveness of the control to oppose eventual bidders' opportunism.

Keywords: Electronic Buying System; Competitive Intelligence; Auctions; Electronic Bidding; Information Technology.

1 INTRODUÇÃO

A Tecnologia da Informação e Comunicação (TIC) vem revolucionando os processos de compras dos órgãos da administração pública federal direta e demais entidades controladas direta ou indiretamente pela União. Nesse contexto, destaca-se o sistema Comprasnet, ferramenta eletrônica amplamente utilizada para operacionalizar uma das principais modalidades de licitação do país: o pregão eletrônico (PE).

O PE apresenta as características básicas de um leilão tradicional, mas com algumas diferenças. No PE, o vencedor é aquele que apresenta a proposta de menor preço, daí o fato do PE ser também conhecido como leilão reverso. Adicionalmente, há a inversão das fases de habilitação e julgamento, e o processo ocorre em ambiente totalmente virtual, podendo ser visualizado por qualquer cidadão com acesso à internet. Dessa maneira, os benefícios advindos do emprego da TIC nesse sistema podem ser expressos em termos de redução da burocracia, ampliação da concorrência em nível nacional e transparência nas operações, porque as mensagens podem ser trocadas via *chat* entre o pregoeiro e licitantes, e podem ser acessadas em tempo real ou em forma de ata (FARIA, FERREIRA e SANTOS, 2009).

Apesar de suas vantagens, as operações de PE não estão livres de práticas oportunistas por parte dos licitantes como, por exemplo, a oferta de produtos em desacordo com as especificações do edital e/ou de qualidade inferior ao requisitado (FARIA *et. al.*, 2010) e à tentativa de utilização de softwares “robôs” durante a fase de lances da licitação (SERPRO, 2011). Assim, a aquisição de produtos e serviços com qualidade mínima de aceitabilidade e com preços condizentes com a realidade do mercado tem sido um desafio constante enfrentado pelos sistemas de compras estatais que, por força legal, estão obrigados a utilizar o Comprasnet para a aquisição de bens e serviços denominados comuns, isto é, aqueles cujos padrões de desempenho e qualidade, possam ser objetivamente definidos em edital, por meio de especificações usuais do mercado (DECRETO 5.450/05).

O combate a situações de oportunismo, isto é, situações em que licitantes ganham licitações com produtos e serviços que preenchem os requisitos dos editais, mas possuem desempenho ou qualidade inferior àquelas esperadas no objeto dos editais é altamente relevante para o governo federal por ser esse o maior consumidor do país (FERNANDES JR, 2005). Somente em 2010, por exemplo, o governo despendeu R\$ 26,42 bilhões para pagamento das compras realizadas por PE (VASCONCELLOS, 2011). No entanto, é percepção comum no setor de compras estatal que

grande parte desses recursos foi despendida em bens e serviços que não satisfizeram as necessidades dos usuários (funcionalismo público), por causa de mau funcionamento, desempenho inferior ou, simplesmente, incompatibilidade de especificações dos produtos comprados e entregues. Essa incompatibilidade entre o que desejam comprar e o que de fato as áreas demandantes do Governo recebem, é creditado ao oportunismo dos licitantes. Nesse contexto, a pergunta que se deseja responder é como o governo vem lidando com o oportunismo dos licitantes em seu processo licitatório?

A medida mais importante adotada pelo Governo para controlar o processo de compras foi o Pregão Eletrônico. Há inúmeras vantagens nesse processo que tenderiam a resolver o problema do oportunismo, como o acesso rápido à legislação ou regulamentação de compras e especificações, permitindo decisões mais rápidas e seguras das áreas demandantes e pregoeiros durante o processo de compras. Mas, estaria o PE resolvendo o problema?

Para maior clareza, neste trabalho, oportunismo de licitantes deve ser entendido como o comportamento desses, que visa à satisfação de seus interesses, em detrimento dos interesses do órgão público. Contratar ou comprar com preços compatíveis com o praticado no mercado significa que os preços pagos pelos órgãos e entidades públicas devem ser, em tese, os mesmos que seriam pagos por qualquer outra empresa particular se comprasse ou negociasse no mercado.

Para responder à última pergunta, estabeleceu-se como objetivo deste trabalho analisar a operação de PE no sistema Compras net, em nível descritivo, e verificar sua eficácia na eliminação do oportunismo dos licitantes, tendo como unidades de análise incorporadas, uma área demandante e cinco pregoeiros.

As áreas demandantes são aquelas que solicitam a compra de determinando bem ou serviço. Já o pregoeiro é o servidor público, cuja atribuição inclui, dentre outras, o recebimento das propostas e lances, a análise de sua aceitabilidade e sua classificação, bem como a habilitação e a adjudicação do objeto do certame ao licitante vencedor (LEI 10.520/2002).

2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

2.1 A TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO E COMUNICAÇÃO (TIC)

A cada dia mais, a tecnologia de informação proporciona novas formas de aumentar a eficiência no modo de pensar, organizar e obter melhores resultados nos negócios, deixando de ser uma simples ferramenta de apoio à gestão tática e operacional, passando a ser uma ferramenta de apoio estratégico.

Quase todas as empresas usam, de alguma forma, a Tecnologia da Informação e Comunicação (TIC). Seu uso estratégico é um importante fator do sucesso organizacional no mundo dos negócios porque consegue subsidiar os gerentes e tomadores de decisão com melhores e mais atualizadas informações, melhorando a eficiência e a eficácia em cada estágio do processo de decisório (DAFT, 2006).

Nos últimos anos, a Internet vem sendo incorporada aos processos digitais da maioria das empresas, fazendo com que o comércio eletrônico e todas as transações em meio eletrônico popularizem e sofisticuem-se mais rapidamente. A Internet, segundo Felipini (2003), permite realizar negócios com mais eficiência e cuja adoção Martin e Matlay (2003) afirmam ser vital para se manter competitivas no negócio, repercutindo em seus aspectos estratégicos, requerendo, por outro lado, pessoas com habilidade e conhecimento que permitam reconhecer o seu potencial para utilizá-la.

O termo *e-business* está associado ao uso da Internet e da TIC na execução dos processos de negócios de uma organização e é bastante abrangente, incluindo processos internos de gestão e operação da empresa, processos integrados com fornecedores e parceiros de negócios (LAUDON e LAUDON, 2007).

Para Turban *et al.* (2005), o *e-business* também inclui a colaboração com parceiros através de redes empresariais, prática de *e-learning* e tem sido amplamente adotado pelos governos de todos os níveis para aprimorar o relacionamento entre os órgãos públicos, cidadãos e empresas, na prestação de serviços públicos, arrecadação de impostos e informações específicas de interesse público, num tipo de transação denominada *e-government*.

Já o termo Comércio eletrônico (CE), para Daft (2006), tem um sentido mais estreito, referindo-se especificamente às trocas e transações que ocorrem eletronicamente, substituindo as trocas de dinheiro ou produtos pelas trocas de dados e informações de um computador para outro.

Os principais benefícios do CE para as organizações são a disponibilidade de acesso a mercados nacionais e internacionais e o custo reduzido do processamento, distribuição e recuperação de informações. Para os clientes é o acesso, a qualquer hora, a uma grande quantidade de produtos e serviços. Para a sociedade, é a capacidade de oferecer, fácil e convenientemente, informações, serviços e produtos a pessoas em qualquer lugar, desde que disponha de uma linha de acesso. Por outro lado, o CE ainda impõe algumas limitações de natureza tecnológica como falta de padrões de segurança aceitos universalmente, largura insuficiente da banda de telecomunicações e custo de acessibilidade. As limitações de natureza não tecnológicas incluem a percepção de que o CE é uma transação insegura, apresenta questões legais não resolvidas e não possui massa crítica de vendedores e compradores (TURBAN et al., 2005).

A compra usando suporte eletrônico é conhecida como *e-procurement* e é uma forma que utiliza leilões reversos (TURBAN et al., 2005). Sua utilização significa mudança na estratégia e na estrutura de compras. São inúmeros os benefícios: centralizar compras, negociar descontos por volume, adquirir de fornecedores habilitados (KOTLER e KELLER, 2006). Outros benefícios: acelera o fluxo de dados entre compradores e fornecedores; reduz o tempo de processo administrativos; aumenta precisão no atendimento de pedidos e nas entregas de produtos, eliminando erros operacionais e financeiros; permite controles de auditoria, segurança contra fraudes; reduz níveis de estoques e custos associados (BOF e PREVITALI, 2007).

Turbanet *al.* (2005) acrescentam ainda o comércio colaborativo entre parceiros como numa cadeia de suprimentos; entre consumidores e fornecedores; intraorganizacional quando uma empresa utiliza o CE internamente para melhorar suas operações; *government-to-citizens* (G2C) quando uma entidade do governo oferece serviço aos seus cidadãos via tecnologias de CE. Os principais mecanismos para comprar e vender na Internet são os catálogos eletrônicos – banco de dados de produtos, diretório e mecanismos de busca ou os leilões eletrônicos ou *e-auctions*, processo competitivo em que os preços são determinados dinamicamente por proposta competitiva, podendo ser diretos (um canal de vendas para muitos compradores em potencial) ou reversos (um comprador, com muitos fornecedores) e propostas on-line.

O uso da Internet ajuda as empresas a cortarem seus custos, ampliar sua base de clientes e definir melhor seus processos de compra. A maior explosão do *e-commerce* está associada às transações *business-to-business* (B2B) onde se estabelece um mercado eletrônico, em que os compradores e vendedores se encontram, agindo como um terminal para o comércio. A condução

de negócios em um mercado na *Web* significa custos de transação mais baixos, negociações mais favoráveis e ganhos de produtividade para os compradores e os vendedores (DAFT, 2006).

Nas organizações modernas, computadores não trabalham isoladamente, ao contrário, eles trocam constantemente dados e/ou aplicações. Essa troca de dados – facilitada por avançadas tecnologias de telecomunicações – traz uma série de vantagens muito significativas para as empresas e pode ser feita a qualquer distância ou por redes de qualquer tamanho. Por outro lado, Laudon e Laudon (2007) alertam para o fato de que os sistemas de informação podem não produzir os benefícios esperados, ou porque as organizações não avaliaram corretamente o seu valor empresarial, ou porque apresentaram dificuldades para administrar as mudanças organizacionais exigidas pelas novas tecnologias.

Daft (2006) menciona que a TIC e o e-business têm implicações positivas sobre a prática administrativa, como a eficácia melhorada dos funcionários, a eficiência aumentada, o *empowerment* dos funcionários, mas pode gerar um problema de sobrecarga de informações, que impede de separar o valioso do inútil e que afeta a sua habilidade de processamento, uma nova “doença” que McCafferty (1998 apud Daft, 2006) denominou “síndrome da fadiga de informações”.

2.2 GOVERNO ELETRÔNICO

Na medida em que a Internet transforma a maneira como as pessoas trabalham, vivem e se comunicam, ela revoluciona a forma como as organizações conduzem seus negócios, entram em novos mercados e se reorganizam.

A difusão de tecnologias de negócios eletrônicos (*e-business*) e comércio eletrônico (*e-commerce*) no setor privado não poderiam deixar de influenciar as iniciativas governamentais que, por pressões internas e externas à máquina pública, têm buscado atualizar-se, adotando soluções que se apóiam em avançadas ferramentas tecnológicas.

Eficiência, *accountability*, descentralização, transparência, novas formas de controle, desconcentração são os novos princípios para uma Nova Gestão Pública (NGP), e os cidadãos esperam do governo o mesmo nível de serviços que recebem do setor privado. Por outro lado, governo eletrônico não pode ser entendido como uma forma de TIC, mas como uma ação central na prestação de serviços e no processo político. Para garantir o sucesso continuado, essa estrutura de gerenciamento precisa evoluir constantemente (FUNDAP, 2005a).

A NGP tem no governo eletrônico a base para novas formas de comunicação e de organização para instituições públicas e seus *stakeholders*, motivada, basicamente pela necessidade de melhorias na qualidade da prestação dos serviços e, de forma geral, pela necessidade de processos mais eficientes de gestão da administração pública (CORDELLA, 2007).

O governo eletrônico não deve ser entendido apenas como um meio de disponibilização de serviços online, mas, também, como uma enorme gama de possibilidades de interação e participação entre governo e sociedade. A Internet e as TICs possuem, em geral, um potencial enorme de transformação e, para Cardoso (2004) podem resultar em inovações na forma de prestação de serviços públicos, na redução de custos, na possibilidade de análise e decisão de processos não repetitivos e, em especial, na transparência nos processos de compras e contratações ao permitir controle público sobre atos e gastos dos governantes (PINHO, 2008).

A tendência de se tornar um governo eletrônico é global. A trajetória de implantação do e-Gov pelas administrações públicas de todo o mundo é caracterizada por cinco fases de implantação conceituadas pelas Nações Unidas em seu documento *Global E-Government Survey 2003*: presença emergente (informação básica e estática); presença expandida (sítios centrais, interatividade limitadas, buscas e facilidades de download de arquivos); presença interativa (formulários para impressão, acesso por e-mails); presença transacional (prestação de serviços, compras eletrônicas, pagamentos on-line, portais) e presença em rede (integração total, consultas e discussões, decisões coletivas *on-line*, *e-commerce* G2B, G2G, G2C) (FUNDAP, 2005b).

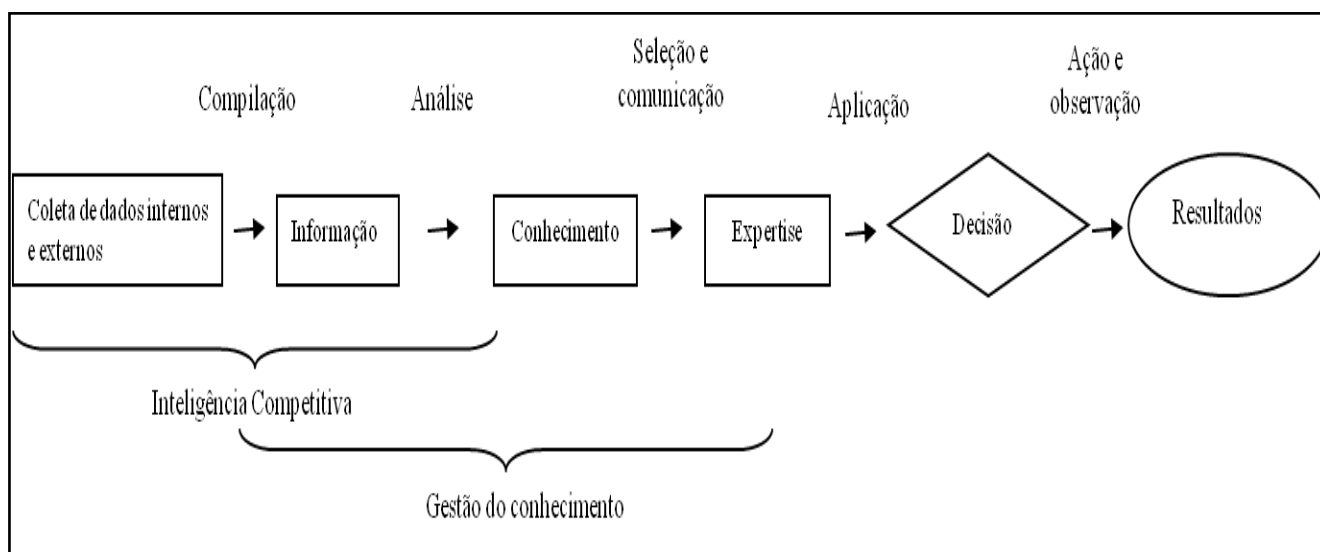
Uma gestão pública eficiente, para atender à crescente demanda da sociedade por serviços de qualidade, exige a busca de novos modelos que permitam integrar as políticas públicas à estrutura governamental e à TIC. Para Trosa (2001 apud FUNDAP, 2005b), as transformações do serviço público se originam da necessidade de se enfrentarem mudanças sociais, econômicas e tecnológicas.

2.3 INTELIGÊNCIA COMPETITIVA (IC)

A IC é o processo que investiga o ambiente onde a empresa está inserida, visando a descobrir oportunidades e reduzir riscos, bem como diagnosticar o ambiente interno organizacional, de modo a tomar decisões eficazes e estabelecer estratégias de ação de curto, médio e longo prazos. Os insumos desse processo são os dados e informações de interesse para a organização (VALENTIM, 2003). Em outras palavras, a IC tem como *inputs* informações do ambiente que serão

utilizadas em benefício dos negócios e para aumentar o conhecimento e a expertise dos recursos humanos, visando à melhor capacitação interna da empresa. De maneira complementar, a Gestão do Conhecimento é um processo direcionado, que se apoia nos mesmos processos de prospecção da Inteligência Competitiva, mas orienta-se para o aprofundamento do conhecimento tácito das pessoas dentro da empresa (GRAY, 2010). A Figura 1 abaixo mostra esse processo.

Figura 1 - O processo de IC.



Fonte: Adaptado de Gray (2010).

Tecnologias e sistemas de informação dão suporte para cuidar de dados eletrônicos, que devidamente gerenciados tornam-se informações (gestão da informação) e depois conhecimento (gestão do conhecimento), recursos que permitem enorme vantagem competitiva (TURBAN *et al.*, 2005). Para Davenport (1998), não basta gerenciar a tecnologia, mas o ambiente da informação (empresa) na sua totalidade, considerando o ambiente interno da TI (estratégia, política, cultura), da organização (investimentos, negócios) e ambiente externo (mercado de negócios, de tecnologia e de informação).

Essa gestão da informação, segundo Wilson (1989), é entendida como a gestão eficaz de todos os recursos de informação relevantes para a organização. A gestão do conhecimento, de acordo com Laudon e Laudon (2007), refere-se ao conjunto de procedimentos operacionais e processos de negócios que refletem a sua aprendizagem organizacional, onde a TI é a habilitadora dos processos de negócios que visam a criar, armazenar, disseminar e aplicar conhecimento.

Pelos contextos anteriores, percebe-se claramente a relação estreita existente entre a gestão da informação, gestão do conhecimento e a IC: a gestão da informação trabalha no âmbito do conhecimento explícito; a gestão do conhecimento trabalha no âmbito do conhecimento tácito e a IC trabalha com ambos. Além de se caracterizar como um processo, sua maior complexidade está no fato de estabelecer relações e interconexões entre as duas formas de gestão (VALENTIM, 2003).

Os dados e as informações de uma organização podem estar espalhados por vários sistemas e, embora possam não parecer relacionados, podem ser acessados por um software de inteligência empresarial (BI-Business Intelligence), também chamado de *Enterprise Information Systems* (EIS), o qual permite que usuário faça consultas, solicite relatórios ocasionais ou realize quaisquer outras análises, recebendo como resultados relatórios, previsões, alertas e/ou gráficos (TURBAN *et al.*, 2005). Um número crescente de aplicações auxilia nas buscas de IC na internet e na intranet da empresa, ajudando a enviar as informações para as pessoas que delas necessitam. Além disso, os serviços comerciais que monitoram a internet estão cada vez mais proporcionando IC para as organizações (FRANCE e MULLER, 1999).

3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

A estratégia de pesquisa utilizada foi o estudo de caso da operação de pregão eletrônico (PE) no Sistema Comprasnet, tendo como unidades de análise incorporadas uma área demandante e cinco pregoeiros. O objetivo é analisar as ações dos atores responsáveis pela alimentação de dados no Comprasnet, na tentativa de averiguar a ação inibidora do PE sobre o oportunismo dos licitantes.

A opção pelo método de estudo de caso relaciona-se à natureza multi determinada do fenômeno investigado (CAPITÃO e VILLEMOR-AMARAL, 2007), ao tipo de questão de pesquisa proposto (verificação do “como” no processo), à impossibilidade de controle do pesquisador sobre o objeto de estudo e ao foco em fenômenos contemporâneos, inseridos no contexto real dos processos licitatórios conduzidos no país (YIN, 2005; MARTINS, 2006). Ademais, estudar o processo licitatório como um caso único numa área demandante é justificada pelo critério de representatividade (YIN, 2005), já que a operação de PE no Sistema Comprasnet ocorre, por força legal, de forma padronizada no país inteiro, em todos os órgãos e entidades sujeitas ao Decreto 5.450/05.

O estudo foi conduzido em nível descritivo (ACEVEDO e NOHARA, 2006). O objetivo de analisar a operação de PE implica descrever o seu funcionamento, o que justifica o caráter descritivo da pesquisa. Prover descrição dos fenômenos pesquisados é, aliás, uma das funções do estudo de caso que pode, inclusive, ser empregado para testar e gerar teorias (EISENHARDT, 1989).

As evidências foram obtidas a partir de entrevistas semi-estruturadas com cinco pregoeiros e um Administrador da área de suprimentos e aquisições de uma universidade federal localizada no estado de São Paulo, durante os meses de abril e maio de 2011. O Administrador foi entrevistado na condição de área demandante, isto é, de solicitante de bens e serviços, em virtude de não operar o PE e ser responsável pela contratação de serviços específicos para a operacionalização de sua própria área, como por exemplo, serviços de transporte rodoviário. As fontes adicionais utilizadas foram: a documentação (artigos de jornal e revista), os registros em arquivo disponibilizados no Portal Comprasnet, a observação direta com o acompanhamento de algumas sessões públicas conduzidas pelos pregoeiros e artefatos físicos, com livre acesso aos processos administrativos (YIN, 2005).

O estudo seguiu o seguinte protocolo de pesquisa (YIN, 2005):

1. Visão geral do estudo: a) Objetivo: analisar a operação de PE no sistema Comprasnet; b) Questão de pesquisa: como o governo vem lidando com o oportunismo dos licitantes?; c) Leituras relevantes: legislação sobre licitações, artigos de jornais e revista sobre o PE, material disponibilizado no portal Comprasnet, artigos acadêmicos sobre licitações.
2. Procedimentos de campo: a) agendamento de reunião com áreas envolvidas na operação de PE; b) Esclarecimento sobre o sigilo da identidade das pessoas.
3. As questões direcionadas aos pregoeiros e áreas demandantes abordaram os seguintes conteúdos: a) Inserção dos dados no sistema Comprasnet; b) Cálculo dos preços de referência divulgados no Comprasnet; c) Práticas oportunistas dos licitantes; d) Funcionamento e acesso a informações durante a fase de lances; e) Percepção sobre a compatibilidade dos preços contratados em relação ao praticado no mercado.

4 RESULTADOS E DISCUSSÃO

O Comprasnet é o sistema eletrônico, operando na Internet, de compras do Governo Federal brasileiro (portal www.comprasnet.gov.br), por meio do qual são disponibilizados os recursos da TIC, necessários ao cumprimento do Decreto 5.450/05, o qual regulamentou a modalidade de licitação “pregão” (instituída pela Lei 10.520/02), em sua forma eletrônica, denominada “pregão eletrônico”.

Atualmente, o sistema (de acordo com os dados do SIASG de outubro de 2011, divulgados no Portal Comprasnet em 05/01/2012) apresenta os seguintes números:

- Quantidade de fornecedores cadastrados até outubro de 2011: 248.675, sendo: 19,50% Pessoas Físicas; 40,37% Microempresas; 16,98% Pequenas Empresas e, 23,15% representando os demais tipos de empresas;
- Licitações divulgadas no portal, em outubro 2011: 46.916.

4.1 O PREGÃO ELETRÔNICO

O pregão eletrônico, como já informado, é operacionalizado pelo Sistema Comprasnet, o qual viabiliza a sessão pública de licitação em ambiente eletrônico, entre os licitantes (vendedores) e a Administração (compradora). Trata-se de uma modalidade de licitação aplicada apenas a bens e serviços comuns, sendo vedada a sua utilização para contratações de obras de engenharia, locações imobiliárias e alienações em geral (art. 6º, Decreto 5.450/05). Para esses casos específicos, deverão ser consideradas as demais modalidades de licitação descritas na Lei de Licitações (Lei 8.666/93): concorrência, tomada de preços, convite, concurso e leilão.

O pregão eletrônico apresenta as características básicas de um leilão. Contudo, é declarado vencedor aquele que enviar a proposta de menor preço e não maior, como ocorreria nos leilões tradicionais. Daí, porque também é conhecido como leilão reverso. Há, igualmente, a inversão entre as fases de habilitação e julgamento. Dessa maneira, somente após o julgamento das propostas é que se iniciará o processo de habilitação, neste caso, apenas da empresa melhor classificada. Esse procedimento evita que se perca tempo para habilitar todas as licitantes participantes.

Com relação ao processo licitatório de pregão eletrônico, propriamente dito, este é dividido em duas fases: 1) a fase de preparação, que compreende toda a instrução processual, obtenção de

autorizações, recursos orçamentários e análise jurídica, para seguir adiante com a contratação; e 2) a fase externa, a partir da qual é utilizado o Sistema Comprasnet.

4.1.1 A FASE DE PREPARAÇÃO DO PREGÃO ELETRÔNICO

O sistema é alimentado por documentos e informações instruídos em processo administrativo, durante a fase preparatória do certame. Essa fase compreende, de acordo com o art. 9º, Decreto 5.450/2005:

- I.** a elaboração de termo de referência (TR) pelo órgão requisitante, com indicação do objeto de forma precisa, suficiente e clara, vedadas especificações que, por excessivas, irrelevantes ou desnecessárias, limitem ou frustrem a competição ou sua realização;
- II.** a aprovação do termo de referência pela autoridade competente;
- III.** a apresentação de justificativa da necessidade da contratação;
- IV.** a elaboração do edital, estabelecendo critérios de aceitação das propostas;
- V.** a definição das exigências de habilitação, das sanções aplicáveis, inclusive no que se refere aos prazos e às condições que, pelas suas particularidades, sejam consideradas relevantes para a celebração e execução do contrato e o atendimento das necessidades da administração; e,
- VI.** a designação do pregoeiro e de sua equipe de apoio.

OTR é o documento-base da licitação, a partir do qual serão elaborados o edital e a minuta de contrato, todos, posteriormente, disponibilizados em meio eletrônico, aos licitantes na fase externa do certame. É nele que constará o valor estimado para contratação, obtido pelas áreas demandantes da universidade, por meio de pesquisa de mercado junto a fornecedores diversos. É exigida pela área jurídica da Instituição a obtenção de pelo menos três cotações. O preço-médio apurado (geralmente, resultado de simples média aritmética) será o preço de referência divulgado para os licitantes durante a etapa de lances (fase externa do PE). Contudo, essa exigência é um tanto controversa, na medida em que não há segurança de que os preços providos pelos fornecedores (potenciais licitantes) sejam mesmos praticados em suas operações cotidianas. Esse fato permite inferir que essas empresas podem onerar substancialmente os valores nesta fase da licitação, a fim

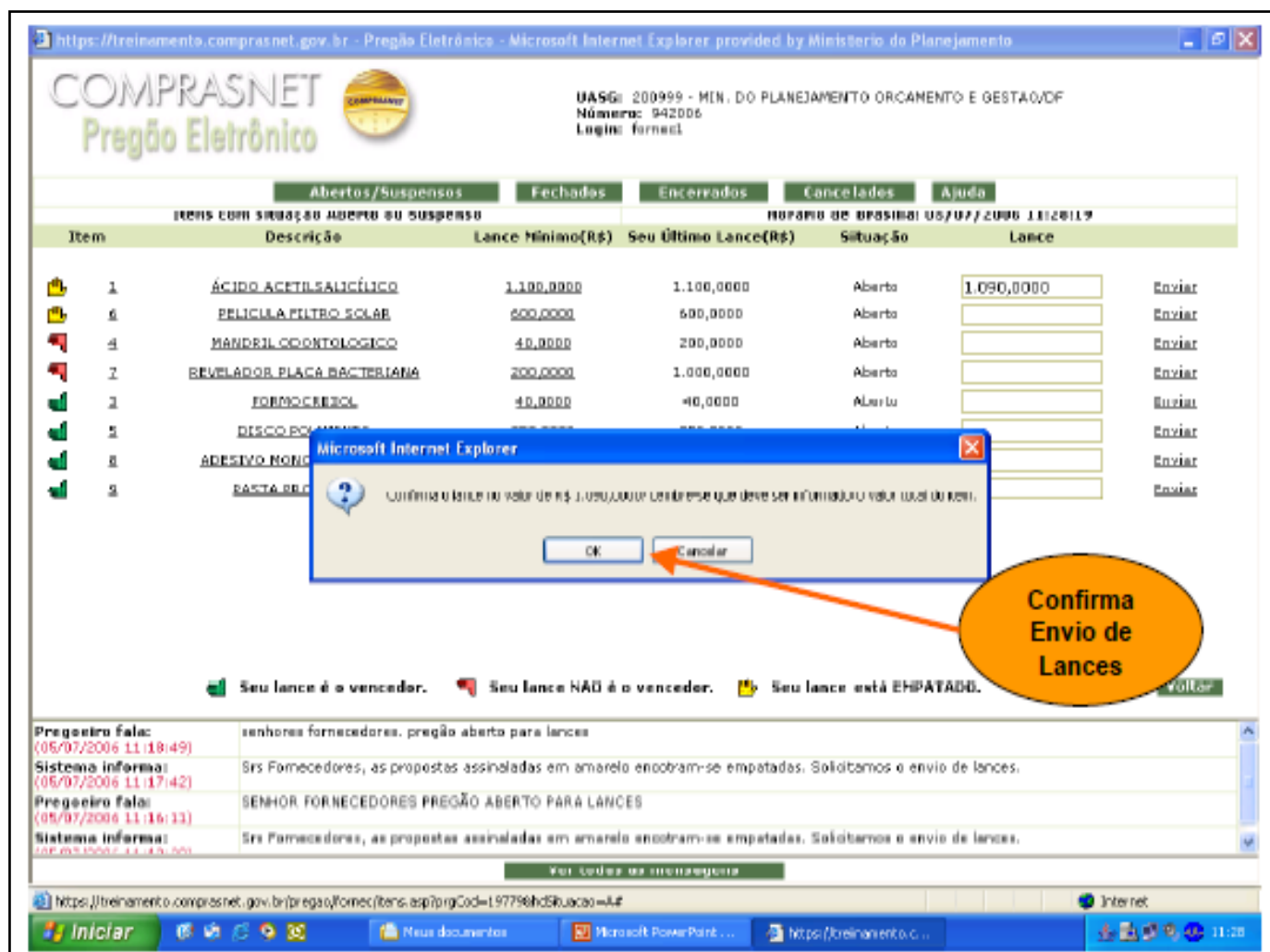
de auferir lucros adicionais na futura licitação, isto é, quando entrarem como licitantes para os produtos para os quais forneceram os preços de mercado cujas médias tornam-se os preços de referência do edital.

4.1.2 A FASE EXTERNA DO PREGÃO ELETRÔNICO

A fase externa do pregão é iniciada com a publicação do aviso de licitação no Diário Oficial da União, em meios eletrônicos e jornais de grande circulação, dependendo do valor estimado da contratação.

É nesta etapa que o pregoeiro disponibilizará o TR, o edital e a minuta de contrato aos futuros licitantes, no Portal Comprasnet. Os licitantes terão até oito dias úteis para cadastrar suas propostas no sistema (art. 4º, Decreto 5.450/2005). Findo esse prazo, o pregoeiro dará início à sessão pública, ocasião em que o sistema revelará ao pregoeiro o número de participantes e os lances cadastrados, mas, não proverá acesso aos dados dos licitantes. Estes, por sua vez, não terão acesso uns aos outros. A tela do sistema revela ao licitante, apenas, se o seu lance/proposta em determinado momento é o vencedor ou não. Ou, se está empatado (Figura 2).

Figura 2 - A tela de lances visualizada pelo licitante.



Fonte: Manual de pregão eletrônico do fornecedor, disponível no Portal Comprasnet.

Como se pode notar, preliminarmente, o sistema busca impedir que o pregoeiro privilegie os licitantes e, ao mesmo tempo, que eles se comuniquem uns com os outros. Essa situação de “licitação às cegas” persiste até que se finalize a etapa de lances.

Adicionalmente, qualquer pessoa, independentemente, de cadastro prévio no Portal, poderá acompanhar, em tempo real, a sessão de licitação. Tal funcionalidade proporciona transparência e auto-regulação das ações dos agentes envolvidos nas transações.

Geralmente, no início da etapa de lances, percebe-se pouca atividade entre os licitantes. Então, para forçá-los a melhorar os preços, o pregoeiro envia algumas mensagens para melhorarem os lances, culminando, posteriormente, com a comunicação de que o sistema deixará de receber

lances (aviso de iminência). Logo, em seguida, o sistema entra, automaticamente, em estado de “encerramento aleatório”. A partir disso, o recebimento de lances é encerrado pelo sistema, de maneira automática e aleatória, num intervalo de um segundo a trinta minutos.

À primeira vista, trata-se de um recurso eficiente, para provocar a competição entre os participantes, mas nem sempre eficaz. O encerramento precoce do sistema, numa situação extrema, com 01 segundo, por exemplo, forçará o órgão a contratar o preço do último lance recebido pelo sistema, desde que seja inferior ao preço de referência.

Contudo, mesmo estando abaixo do preço calculado pelo órgão público, ainda assim, poderá estar muito acima do praticado pelo mercado (como relatado na fase de preparação). Neste caso, o licitante melhor classificado terá tido “sorte” de o sistema encerrar os lances precocemente, antes mesmo de ter sido forçado pelos demais concorrentes, se houver, a melhorar sua oferta.

Da mesma maneira que existem licitações altamente competitivas (de materiais de informática e de expediente, por exemplo), há casos em que poderá haver um único participante, ou nenhum (licitação deserta), dependendo da especificidade do objeto, do valor estimado para contratação, das exigências do edital, enfim, dos atrativos e da capacidade do licitante de atender as exigências da entidade contratante.

Na hipótese de haver um único licitante, apesar dos esforços empreendidos pelo pregoeiro para que os preços sejam reduzidos, obviamente, não haverá interesse de melhorá-los, pelo simples fato de que o lance desse licitante será sempre apontado como vencedor.

Após o término da etapa de lances, são revelados os nomes das empresas participantes e a classificação dos lances. O pregoeiro solicitará, então, que a empresa melhor classificada envie as cópias dos documentos, de acordo com os critérios estabelecidos no edital, para análise e julgamento.

Estando em conformidade com o edital, o pregoeiro abrirá o sistema para recursos. Não havendo intenção de recursos, o pregoeiro declarará o nome do vencedor (adjudicação do pregão) e aguardará o envio dos documentos originais, para homologação do pregão pela autoridade superior do órgão, geralmente, o Ordenador de Despesas. Finalmente, o pregoeiro publicará o resultado no Diário Oficial da União.

Ressalte-se que todas as mensagens trocadas entre o pregoeiro e os licitantes são registradas em ata, cujo conteúdo é gerado, automaticamente, pelo sistema e anexada ao processo administrativo. Esse documento ficará disponível para consulta de qualquer cidadão interessado no processo.

4.2 O PAPEL DATIC E DA IC NAS OPERAÇÕES DE PE NO SISTEMA COMPRASNET

Certamente, o emprego da TIC nas operações de PE aumentou a eficiência na tomada de decisões, por duas razões claras. Uma, porque permitiu ao agente decisor acesso preliminar a informações de referência, necessárias ao controle de lances durante o processo licitatório aberto. E outra, porque ao automatizar o processo, permite ao decisor acesso a informações legais que garantem a lisura e legalidade da licitação. Esses dois fundamentos, inerentes aos processos do PE, proporcionam considerável *em powerment* ao agente decisor, como reportam Felipini (2003); Daft (2006), neste caso o pregoeiro.

Contudo, o mesmo não se pode afirmar quanto à eficácia das operações, em termos de contratação de preços compatíveis com o praticado no mercado. Aparentemente, a fase de preparação do PE (ocasião em que são definidos os preços de referência) representa a etapa crucial para obter, posteriormente, os preços mais competitivos.

Entretanto, essa fase do processo continua ocorrendo de maneira manual, sem a utilização de qualquer tipo sistema de gerenciamento dos preços orçados no passado ou monitoramento do ambiente externo. Isto é, a cada contratação, novas cotações são solicitadas aos fornecedores, sem registro dos dados coletados em um banco de dados.

Isso implica que esses dados não são dados de inteligência. Em outras palavras, não há um processo sistêmico de coleta, análise e disseminação da informação de forma a sistematizar o aprendizado interno, por meio da transformação desses dados em informação e esses em capacidades internas (CRAIG, 2010; RODRIGUES, 2012), a fim de permitir o combate de ações oportunistas dos futuros licitantes. Ainda não há uma gestão eficaz da informação ou do conhecimento, onde a TIC possa habilitar o aumento do aprendizado organizacional (LAUDON; LAUDON, 2007) e assim utilizar-se de informações atualizadas para negociar e comprar melhor.

A TIC, como processo moderno, empregado no Comprasnet deveria aumentar a eficiência e a eficácia do processo decisório (DAFT, 2006) em cada estágio do processo licitatório, mas aparentemente, a automatização das decisões ainda sustenta apenas as decisões em nível operacional.

Outros benefícios associados ao emprego da TIC nas operações de PE, como maior rapidez no fluxo de dados entre comprador e fornecedores, redução do tempo na tramitação de processos administrativos e melhores condições para realização de auditorias puderam ser constatados.

Porém, não se sabe ao certo se foi possível reduzir os níveis de estoques das áreas demandantes e seus custos associados. Com relação à segurança contra fraudes no processo licitatório, o sistema aparenta ser bastante seguro, desde que as entradas de dados sejam de qualidade.

O governo brasileiro tem seguido os novos princípios para uma Nova Gestão Pública ao: (i) promover a eficiência de seus processos de compra; (ii) responsabilização (*accountability*) dos servidores envolvidos no processos de compras, principalmente, ao delegar competências de decisão sobre praticamente todas as etapas do processo de PE aos pregoeiros; (iii) descentralização de suas atividades de compras, ao delegar a carga órgão vinculado a decisão sobre a utilização de seu respectivo orçamento, (iv) transparência nas operações de licitações por meio eletrônico; (v) desconcentração de suas funções. No caso das instituições federais de ensino (IFE), as funções de compras são delegadas a cada IFE pelo Ministério da Educação; (vi) promover novas formas de controle das operações de pregão, permitindo a visualização das operações por qualquer cidadão brasileiro e, assim, possibilitando o autocontrole das operações de PE.

Por fim, em que pese o Brasil estar seguindo a tendência mundial de se tornar um governo eletrônico, estando na quarta fase de implantação do que estabelece o documento das Nações Unidas E-Government Survey 2003 (FUNDAP, 2005b), ou seja, na fase de “presença transacional”, caracterizada, por exemplo, pelas compras eletrônicas e pagamentos on-line, ainda resta saber se será capaz de chegar ao quinto estágio, onde ocorreria a integração total das informações.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS, LIMITAÇÕES E SUGESTÃO PARA ESTUDOS FUTUROS

Este trabalho tem como objetivo analisar a operação de PE no sistema Comprasnet, buscando responder a seguinte questão: como o governo vem lidando com o oportunismo dos licitantes?

Os resultados do estudo indicam que este sistema melhora sensivelmente a automação dos processos de licitação e dos processos de controle de ofertas dos licitantes. Em termos gerais, pode-se afirmar que ele agiliza o processo de compras. Igualmente, proporciona maior transparência às operações de processo licitatório estatal. Percebe-se, contudo, que esse sistema tem servido, principalmente, aos propósitos de automatizar o cumprimento da legislação pertinente.

Desconsiderando o possível oportunismo dos licitantes, uma das possíveis razões para a prática de preços mais altos pelos fornecedores parece ter relação com os altos custos de transação

envolvidos em operações dessa natureza. A condução da licitação via Internet deveria reduzir esses custos, mas, ao contrário, a impessoalidade do sistema para o esclarecimento de dúvidas dos licitantes, ou dos interessados na licitação, parece agravar a situação, tendo em vista, também, as extensas minutas de contrato com dezenas de cláusulas objetivando prever todos os riscos da transação e as respectivas penalidades.

Conclusivamente, o Comprasnet e os processos de PE nele embutidos têm sido úteis para aumentar a eficiência das operações de pregão e, ao mesmo tempo, cumprir a legislação pertinente, mas não tem possibilitado ao governo exercer o seu poder de barganha na condição de cliente, dado que existe uma massa crítica de fornecedores habilitados no sistema e compras em grandes quantidades.

Por outro lado, o uso isolado do PE parece não ser suficiente para coibir ações de oportunismo que, se não podem ser caracterizadas diretamente como fraudes premeditadas, beiram perigosamente esses princípios e, para esses fins, o sistema não apresenta sinais expressivos de eficácia, na opinião dos sujeitos sociais entrevistados. Isso é especialmente verdadeiro considerando-se o fato de que a formação de preços de referência carece de recursos tecnológicos que possibilitem um sistema de inteligência e aprendizado organizacional, capazes de alertar os pregoeiros das áreas demandantes no sentido de assegurar que estejam fazendo um bom negócio.

Por enquanto, os órgãos e entidades usuárias desse sistema contam apenas com dados e, na melhor das hipóteses, com informações não incorporadas. O desafio será transformá-los em capacidade ou expertise interna, sem que se gere o problema de sobrecarga de informações que impeçam a separação do valioso do inútil pelos responsáveis pela condução do PE. Nesse sentido, pode-se afirmar que no combate ao oportunismo dos licitantes, falta um sistema de inteligência de informações (simultâneo ao sistema de pregão eletrônico) para coleta de informações permanentes no mercado, e não esporádica, diretamente de potenciais licitantes. Esse sistema poderia ser uma solução mais eficaz contra o oportunismo de licitantes, pois estaria dando à área demandante as informações preliminares necessárias, de forma impessoal e desligada de possíveis interesses futuros, permitindo-lhes durante as licitações, decisões mais eficazes.

As limitações do estudo dizem respeito à própria metodologia baseada em estudos de casos que, por si só, não permite a generalização dos resultados ora obtidos. Sugere-se para estudos futuros a replicação desta pesquisa, incorporando-se ao caso licitantes fornecedores de diferentes tipos de bens serviços.

REFERÊNCIAS

- Acevedo, Claudia Rosa; Nohara, Jouliana Jordan. Monografia no curso de Administração: guia completo de conteúdo e forma. 2. Ed. São Paulo: Atlas, 2006.
- Bof, Francesco; Previtali, Prieto. Organisational Pre-Conditions for e-Procurement in Governments: the Italian Experience in the Public Health Care Sector. *The Electronic Journal of e-Government*, v. 5, n. 1, pp 1-10, 2007.
- Brasil. Decreto nº 5.450, de 31 de maio de 2005. Regulamenta o pregão, na forma eletrônica, para aquisição de bens e serviços comuns, e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em 21 abr. 2011.
- Brasil. Lei 10.520, de 17 de julho de 2002. Institui, no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, nos termos do art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, modalidade de licitação denominada pregão, para aquisição de bens e serviços comuns, e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em 21 abr. 2011.
- Capitão, Cláudio Garcia; Villemor-Amaral, Anna Elisa de. A pesquisa com estudo de caso. In: Baptista, Makilim Nunes; Campos, Dinael Corrêa de. *Metodologia de pesquisa em ciências: Análises quantitativa e qualitativa*. Rio de Janeiro: LTC, 2007.
- Cordella, Antonio. E-government: towards the e-bureaucratic form? *Journal of Information Technology*, v. 22, pp. 265–274., 2007.
- Daft, Richard. L. *Administração*. São Paulo: Thompson Learning, 2006.
- Davenport, Thomas. *Ecologia da Informação*. São Paulo: Futura, 1998.
- Eisenhardt, Kathleen M. Building theories from case study research. *Academy of Management Review*, v. 14, n. 4, p. 532-550, Oct. 1989.
- Faria; Evandro Rodrigues de; Ferreira, Marco Aurélio Marques; Santos, Lucas Maia dos. Perfil das empresas participantes do processo de pregão eletrônico em uma instituição pública. *Administração Pública e Gestão Social*, v. 2, n. 2, pp. 47-66, abr./jun. 2009.
- Faria, Evandro Rodrigues de; Ferreira, Marco Aurélio Marques; Santos, Lucas Maia dos; A Abrantes, Luis Antônio. Aspectos transacionais e comportamentais dos agentes no Pregão Eletrônico: um enfoque na administração pública. *Revista de Economia e Administração*, v. 9, n.2, pp.151-169, abr./jun. 2010.

Felipini, Dailton. E-commerce: aplicação máxima da Internet. 2003. Disponível em: <http://www.e-commerce.org.br/artigos/ecommerce_maxima.php>. Acesso em: 14 jul. 2011.

Fernandes JR, Ottoni. O poder de compra do governo. Revista Desafios do Desenvolvimento, Ed. 10, 01 maio 2005. Disponível em: <<http://www.ipea.gov.br/desafios/edicoes/10/artigo12948-1.php>>. Acesso em: 9 mar. 2011.

France, Mike; Muller, Joann. A site for soreheds. Business Week. 12 apr., pp. 86-90, 1999.

FUNDAP. Fundação do Desenvolvimento Administrativo. A Nova gestão pública. Programa de Desenvolvimento Gerencial. São Paulo: Egapfundap, 2005a.

_____. Tecnologia da informação e comunicação & Governo eletrônico. Programa de Desenvolvimento Gerencial São Paulo: Egapfundap, 2005b.

Gray, Paul. CompetitiveIntelligence. Business Intelligence Journal, v. 15, n. 4, pp. 31-37, 2010.

Kotler, Philip; Keller, Kevin L.; Administração de Marketing. São Paulo: Pearson. Prentice Hall, 2006.

Laudon, Keneth C.; Laudon, Jane P. Sistemas de informação gerenciais. São Paulo: Pearson, 2007.

Martins, Gilberto de Andrade. Estudo de caso: uma estratégia de pesquisa. São Paulo: Atlas, 2006.

Martin, Lynn M.; Matlay, Harry. Innovative use of the Internet in established small firms: The impact of knowledge management and organizational learning in accessing new opportunities. Qualitative Market Research, v.6, n.1, pp.18-26, 2003.

Pinho. J.A.G. Investigando portais de governo eletrônico de estados no Brasil: muita tecnologia, pouca democracia. RAP – Rio de Janeiro, v. 42, n. 3, pp. 471-493, maio/jun. 2008.

PORTAL COMPRASNET. Disponível em: <<http://www.comprasnet.gov.br>>. Acesso em: 10 jan. 2012.

Rodrigues, L.C. Technical Competitive Intelligence System – An innovation and technology management tool. In: Nejdet Delener (Ed.), Service Science Research, Strategy, and Innovation: Dynamic Knowledge Management Methods. p. 270-314. New York: IGI GLOBAL, 2012.

Serpro. Disponível em: <<http://www.serpro.gov.br/noticiasSERPRO/2011/fevereiro/serpro-habilita-bloqueio-de-robos-em-pregoes>>. Acesso em 07 jul. 2011.

Turban, Efraim, Rainer Jr., R. Kelly.; Potter, Richard E. Administração de Tecnologia da Informação. Rio de Janeiro: Elsevier/Campus, 2005.

Valentim, Marta Ligia Pomimet al. O processo de Inteligência Competitiva em Organizações. DataGramaZero. Revista de Ciência da Informação, v.4,n.3, jun. 2003.

Vasconcellos, Marcos de. Robôs ganham licitações e preocupam empresários. Folha de São Paulo, São Paulo, 21 mar. 2011. Classificados Negócios, pp. 1-3.

Wilson, Tom. Towards an information management curriculum. Journal of information science, v. 15, n. 4/5, pp.203-209, 1989.

Yin, Robert K. Estudo de caso: Planejamento e Métodos. 3. Ed. Porto Alegre: Bookman: 2005.

Data do recebimento do artigo: 17/04/2012

Data do aceite de publicação: 21/06/2012